

法治视野下学位授予权的性质界定及其制度完善¹

——兼述《学位条例》修订

周佑勇

摘要：根据我国现行立法，学位授予权的取得采用的是“双阶层”方式，即在“资格审核”前提下的“法律授权”，由此使得学位授予权兼具行政权力和学术权利的双重属性。要求行使学位授予权既要秉承法律保留原则，又要能充分体现对大学自治与学术自由的保障。学位授予权行使的全过程都必须遵循正当程序原则，但因学位授予参与主体和环节的多样性而又呈现一定的差异性。面对不断增多的学位授予诉讼以及存在的认识争议，应针对学位授予过程的不同环节作出是否纳入司法审查范围的区分且以程序审查为限度。当前亟待以学位授予权性质界定为基础，加快修订《学位条例》，进一步构建和完善我国学位制度。

关键词：学位授予权；法律授权；大学自治；《学位条例》修订

作者简介：周佑勇，东南大学法学院教授，南京 211189。

学位授予权是学位制度的核心，也是国家实施学位管理、保障人才培养质量的基本手段。长期以来，由于其性质界定模糊、认识不清，导致在学位授予实践中存在各种非法化问题，无法有效保障学生合法权益，也极大地影响了人才培养质量。随着我国学位与研究生教育的改革发展，亟待从法治的视角厘清学位授予权的性质，并在此基础上构建和完善我国的学位制度。

一、学位授予权的性质界说：权力抑或权利

“从学位制度的缘起到学位发展的多样化与全球化可以看到现代学位现象所具有的复杂性。这种复杂性也给学位的概念界定带来了诸多困难与争议。”^{[1]26}事实上，有关学位制度界定的困难与争议首先反映在学位授予权上，表现为对学位授予权性质认识的差异，即学位授予权究竟是因《中华人民共和国学位条例》（以下简称“《学位条例》”）的授权而取得的“权力”，还是因符合《学位条例》的授予条件基于申请而获得批准或许可的“权利”？

第一种观点认为：学位授予权属“权力”，并认为“学位授予权作为国家管理学位事务的权力，它实质上是一种行政权”^[2]。该观点多数基于《学位条例》第八条第一款规定：“学士学位，由国务院授权高等学校授予；硕士学位、博士学位，由国务院授权的高等学校和科研机构授予。”从“这一规定可以看出，学位授予权并不是高等学校的一种‘自然权力’，而是由国家通过法律法规的形式授予高等学校和科研机构的一种

¹基金项目：教育部教育立法研究基地项目“《学位条例》修改中的学位授权法律问题研究”（项目编号：2242018S30030）

权力”^[3]。按照该观点，学位授予权的取得是基于《学位条例》第八条规定的“国务院授权”，学位授予单位为行政法上的授权行政主体，所授权的学位授予权为行政权力，因而学位授予权区别于高校在招生、学历管理等情形下因高校法人身份而“自然”形成的权利。这种“权力”说的观点在司法实践中也得到了广泛的确认。田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证学位证行政诉讼案被列入了《最高人民法院公报》（1999年第4期），在公报中对高校学位授予权的性质及高校的地位均作了解释与说明：“本案被告北京科技大学是从事高等教育事业的法人，原告田永诉请其颁发毕业证、学位证，正是由于其代表国家行使对受教育者颁发学业证书、学位证书的行政权力时引起的行政争议，可以适用行政诉讼法予以解决。”无论是理论上学者的认识或是实务上法院的处理，因《学位条例》第八条的规定，多数情形下将高校学位授予权识别为行政权力，将此种情形下的高校识别为被授权组织。

第二种观点认为：学位授予权并非基于法律“授权”而取得的“权力”，而是基于《学位条例》规定的“批准”而获得的“权利”。首先，《学位条例》第八条虽规定了“国务院授权”高等学校授予学位，但是根据《学位条例》第八条第二款的规定，对学位授予单位的“授权”是“由国务院学位委员会提出，经国务院批准公布”。在此种法律关系中，国务院成为行政主体，高校和科研机构成为行政相对人，高校和科研机构依据《国务院学位委员会关于审定学位授予单位的原则和办法》等规定的学位授予单位及学位授予学科的条件向国务院提出申请，国务院作出“批准”或“不批准”的决定。此为典型意义的行政许可行为，作为申请单位的高校和科研机构因国务院批准而取得了学位授权的“权利”。其次，高校作为事业单位法人所具有的地位以及由此形成的学位授予权在《中华人民共和国教育法》（以下简称“《教育法》”）中也得到了确认。根据《教育法》第二十九条规定，学校及其他教育机构具有九项“权利”，其中之一就是“对受教育者颁发相应的学业证书”。据此，高校对受教育者颁发相应的学业证书作为学位授予权的重要内容，被认为是一般意义上的“权利”而非“权力”。高校何以才能具有此项颁发学业证书的“权利”，应以高校设立的一般许可及符合学位授予单位条件的专门许可为前提。学位授予权的“权利”性质似乎在司法实践中也得到了验证。譬如，2009年因申请博士学位点落选，4月20日西北政法大学正式向陕西省政府递交了《行政复议申请书》，请求对陕西省学位委员会确定的第十一次博士学位授权立项建设单位进行重新评审²。

那么，学位授予权究竟是“权利”或是“权力”，它的取得究竟是“授权”还是“许可”。笔者认为以上两种观点都具有一定的合理性，但也存在依据不充分的问题。就“权力”说而言，其主要依据是《学位条例》规定的“国务院授权”，但是，按照目前行政法之通说及实践，法律法规授权的“授权”必须源于法律法规的直接授权。这里的“国务院授权”只能理解为“批准”或“审核”，而不属于真正意义上的法律法规授权，因而以此依据是不充分的。就“权利”说而言，它的一条重要论据是《教育法》第二十九条规定

² ①2009年陕西省8所高校参加了陕西省申请新增博士学位授权立项建设单位汇报与答辩评审会议，西北政法大学是8所学校之一。3月27日，陕西省学位办组织来自北京、江苏和陕西的21位专家，在陕西宾馆召开了评审会议，最后投票确定其中两所大学为拟立项建设单位，西北政法大学落选。西北政法大学认为“这次评审中存在程序违法，结果不公的问题”，故向陕西省人民政府提出了行政复议。参见王荣利的《西北政法大学提起学位授权争议行政复议第一案》，该文刊登于《法制与经济》2009年第9期。

高校具有“对受教育者颁发相应的学业证书”的“权利”，然而该条规定的“权利”并不能构成对学位授予权“权利”说的直接证成。一方面，这里“权利”更多强调的是高校的一种办学自主权，并不等同于学位授予权，后者应当是源自《教育法》第二十三条第二款的“授权”；另一方面，高校作为事业单位法人所享有的一般意义上的“权利”，也并不妨碍其在特定情形下成为法律法规授权组织经授权而获得行政权力。“权利”说的另一条重要论据是“国务院批准”属于行政许可，因许可而取得的学位授予权属于一种“权利”。但是这里的“批准”只是一种准入资格的审核，至多算是一种资格许可，并非行为许可，并不意味着学位授予单位就可以当然行使这种权利。

我们认为，根据我国现行立法，学位授予权的取得采取的是“双阶层”方式，即在“资格审核”前提下的“法律授权”。其一是“资格审核”或“批准”。高校取得学位授予单位的资格属于一种行政许可，这是学位授予权取得的前提。我国实行的是独立学位管理制度。根据《教育法》第二十八条的规定：“学校及其他教育机构的设立、变更和终止，应当按照国家有关规定办理审核、批准、注册或者备案手续。”这属于学校办学许可，取得这种许可的高校才具有办学资格，但并不意味着取得办学许可就当然获得学位授予权。根据《教育法》第二十三条、《中华人民共和国高等教育法》（以下简称“《高等教育法》”）第二十二条以及《学位条例》第八条第二款的规定，高校要取得学位授予权，必须先经过国务院学位委员会批准取得学位授予单位和学位授权点的资格，学位授予权因此而具有了“权利”的属性，但是这种“权利”只是一种资格，且性质上属于一种学术自由权。“学术自由权是一种存在于学术活动领域的类权利。它首先由各国宪法条款所承认，并获得国际人权法文件的认可。”^[4]自 20 世纪以来，学术自由逐步被写进各国宪法或者被判例确认作为公民基本权利和人权的内容。如《德国基本法》规定“艺术和科学，科研和教学是自由的”。我国《宪法》第四十七条亦规定：“中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。”学术自由权被认为是自由权的一项重要内容而具有了基本权利的“权利”性质，只不过由于基本权利具有适用主体的普遍性，虽然学位授予权源自于宪法上的学术自由权，但它的取得并不能直接基于此，而需要获得国家的许可。在实行国家学位制度的情况下，基于国家对学位授予秩序和人才培养质量的保障，国家仅许可符合条件的高校而不是全部高校取得学位授予权的资格。高校经审核获得学位授予权资格，意味着对其学术权利的认可。这同时也意味着，学位授予权的“资格审核”主要是对高校学术水平的判断和审核。其二是“法律授权”。根据《教育法》第二十三条第二款的规定：“学位授予单位依法对达到一定学术水平或者专业技术水平的人员授予相应的学位，颁发学位证书。”《高等教育法》第二十二条第二款规定：“公民通过接受高等教育或者自学，其学业水平达到国家规定的学位标准，可以向学位授予单位申请授予相应的学位。”这说明，学位授予单位在获得资格后，即可以根据该条款的直接授权，依法行使学位授予权。而学位授予单位在行使学位授予权的过程中，必须严格按照《学位条例》及《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》（以下简称“《实施办法》”）规定的学位授予标准、条件和程序，遵循法律保留原则及“法无授权不得为”的公法逻辑，因而具有一种“权力”的性质。事实上，《学位条例》第八条第一款规定由“国务院授权”的高等学校和科研机构进行学位授予亦包含两层含义：一是“国务院授权”，属于资格许可或批

准；二是《学位条例》同时也授权了经“国务院授权”获得资格的单位具有学位授予权，间接反映了《学位条例》授权高校和科研机构行使学位授予权的逻辑内涵。即根据该条的规定也就意味着获得批准的高校就直接取得学位授予权，其本身就是对高校学位授予权的一种法律授权。不能因为《学位条例》规定的“国务院授权”而否定《学位条例》直接授权的客观存在，只不过容易让人误解为一种纯粹和单一的“国务院授权”。

综上，笔者认为，目前我国学位授予权的取得，采用的是“双阶层”方式，即在“资格审核”前提下的“法律授权”，分别呈现出学术权利和行政权力的双重性质，从而使得学位授予权兼具有行政权力与学术权利的综合属性，由此可改变传统上我们对学位授予权性质认识上存在的非此即彼的狭隘。

二、学位授予权的双重属性：兼具行政权力和学术权利

与一般性行政权力不同，“双阶层”的学位授予权取得方式决定了学位授予权兼具有“行政权力”与“学术权利”双重性质，且两者经常交织在一起共同发挥作用。譬如，在学位授予过程中，先要由学位论文答辩委员会组织答辩并作出学术判断；再由学位评定委员会作出是否批准的决定并由校长发给学位证书。前者是行使学术权利，后者则是行使行政权力。这就进一步涉及学位授予权作为行政权力与作为学术权利之间的界限划分问题。

1. 作为“行政权力”的学位授予权应秉承法律保留原则

学位授予具有行政权力的特点是基于对学位授予公益性及学术秩序维护的目的。《学位条例》及《实施办法》赋予学位授予单位制定学位授予工作细则的权力，却并没有授权其享有学位授予标准制定的权力，这根源于国家对稳定学位授予秩序和保障人才培养质量的考虑。秩序作为“自然进程和社会进程中都存在着某种程序的一致性、连续性和稳定性”^[5]，学位授予要实现的秩序就是学位授予的一致性、连续性与稳定性，实现学位授予权运行的规范化，从而保障学位申请者获得公平评价的权利。

学位授予权因具有“行政权力”的性质而必须遵循法律保留原则及“法无授权不得为”的公法逻辑。由于学位授予涉及作为公民基本权利的受教育权，所以学位授予的条件和标准，都要由法律作出规定，即属于法律保留的范围。高校只可依据法律法规的授权制定“本单位授予学位的工作细则”，高校制定的学位授予工作细则只能是对学位授予标准与条件的细化、量化，决不可创设或者修改学位授予的条件。学位授予单位超出法律规定而为的任何创设或变更学位授予标准与条件的行为因违背法律保留原则而应当被认定为无效。

2. 作为“学术权利”的学位授予权需要充分体现大学自治与学术自由

“学术在本质上必然是独立的自由的，不能独立自由的学术，根本不能算是学术。”³权力并不必然具有

³贺麟：《学术与政治》，载于1941年第6期的《当代评论》（第1卷）。转引自周光礼：《学术自由与社会干预——大学学术自由的制度分析》，华中科技大学出版社2003年版，第10页。

意愿性的特征，学术是学位的内在规定性，也是学位的核心，学位授予权因其“学术”的内容而兼具有学术权利的特征。学术、学位与自由、自治有天然的密切联系，学术本质上必须是自由的和自治的；高校享有学位授予权来实现学术自治的便捷，无论是学位授予或是学生管理、招生和就业，没有哪个主体有超越高校所拥有的信息对称、管理便捷的天然优势；保障高校学位授权的学术权利性质也是高校创新型人才培养的要求，过于呆板与统一的规则可能会以牺牲高校办学自主权与失去管理灵活性为代价而不利于创新性人才的培养。

高校学位授予权的“学术权利”性质要求实现大学自治与学术自由，并对学位评定提出了要求：一是高校学位授予评定机构的设置应具有独立性、专业性和权威性。依据《学位条例》第九条的规定：“学位授予单位，应当设立学位评定委员会，并组织有关学科的学位论文答辩委员会。”由专业人士组成的专业团体对是否授予学位作出专业性评价，这样的学位评定才具有权威性。高校学位答辩委员会和学位评定委员会依法依规独立设立，不受到来自政府和其他方面非正常的干扰，是学位评定具有权威性的前提。二是要实现高校学位评定自治。大学自治显然包含了学位授予自治的内容，学位评定应当由高校自主设立学位评定机构，依据学位授予条件和高校自主制定的学位授予工作细则，对申请者是否达到学位授予要求进行全面性审查，对是否授予学位作出独立性判断。三是高校学位评定应当体现学术自由的价值追求。与大学自治作为集体或团体意义上的权利不同，学术自由更侧重于从个体的视角表现高校的学术特征。学术自由不仅表现为大学教师独立、自由进行教学与研究，也表现为学位评定委员会成员独立进行学术判断和是否授予学位的判断。因为“教师还应该决定谁最有资格学习高深学问（招生），谁已经掌握了知识（考试）并应该获得学位（毕业要求）”^[6]。

3. 在法律保留与大学自治之间

作为现代高等教育的特产，学位授予权具有了行政权力与学术权利的双重品格，然而，二者并非截然对立。“交往理性之区别于实践理性，首先是因为它不再被归诸于单个个体或国家—社会层次上的宏观主体。”^[7]因而学位授予权应在法律保留与大学自治之间，遵循使其符合理性的双重向度。法律保留，意味着学位授予的条件及标准都需要严格的法律授权，高校在行使学位授予权时必须严格遵守法律，以便更好地保障公民受教育权。一方面，针对我国高校存在的差异性，从保护公民受教育权和保障高等教育质量的两难中寻找出路，对学位授予单位实施动态的审核；另一方面，严格学位授予条件与标准的控制，以修改和完善现有学位授予法律法规来设置科学性的学位授予标准，禁止高校超越权限设置具有调整性的学位授予条件。大学自治则意味着大学需要一定的自主空间。高校学位授予权的大学自治不仅具有科学性的基础，也符合当今世界各国保障学位授予权自治的趋势，“受德国的启发，越来越多的国家如意大利、奥地利、日本等将保障学术自由写进宪法”^[4]。此外，高校学位授予权的大学自治还具有便捷与效率的优势，既体现为法律法规授权高校自主制定本单位学位授予工作细则的抽象行为，也表现为高校通过学位评定委员会自主进行学位授予评议的具体行为。

学位授予争议诉讼在形式上表现为高校与学生的二元对立，事实上却反映了由于在事实认定、程序瑕疵、规范缺失等原因导致学位授予的法律授权与大学自治之间的界点难以确定。那么，如何解决两者之间

存在的冲突和矛盾?一方面需要法律法规为高校学位授予预留一定的自治空间,为学位授予单位的具体化操作提供必要空间,以保障高校自治和学术自由。“法律终止之处实乃裁量起始之所”^[8],以法律法规设置学位授予条件,无论是修订《学位条例》或是将来出台的《学位法》,以细微至极而无须细化的学位授予条件普遍适用于各类高校的学位授予,不仅难以实现,也有违正义的原则。高校办学条件和培养目标的差异性也需在学位授予上赋予高校适度的学位授予之裁量权,以实现个别化正义的目的,促成高等教育的多元化和差异化,避免因法律的硬性规定而导致高等教育的均质化。另一方面,需要对学位授予权的大学自治给予一定的法律规制。赋予高校学位授予的裁量权具有合理性,但如果运用不当,又会侵害学生的受教育权。因而必须加强对高校制定的学位授予实施细则的规制和学位授予的质量保障。从保障其科学性的目的出发,要求高校制定学位授予的实施细则必须履行备案审查程序,并对其进行合法性审查。同时还要加强对学位授予权正当行使的程序规制。

三、学位授予权的程序规制:正当程序

学位授予应遵循正当程序已得到普遍的共识。正当程序又称正当法律程序,原初适用的范围仅限于法律,适用的目的是为保有法律的纯洁性。“促使审判和调查公正地进行,逮捕和搜查适当地采用,法律援助顺利地取得,以及消除不必要的延误,等等。”^[9]作为“自然正义”的延伸,正当程序被认为是保障公共权力行使的最低程序要求。“在法律、法规没有明确规定的情况下,人民法院可以把正当程序原则作为判断行政行为合法性的依据。”^[10]学位授予遵循正当程序的依据在于:一方面是学位授予权具有行政权力属性的要求。学位授予行为属于《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称“《行政诉讼法》”)规定的“法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为”而具有可诉性。正当程序对学位授予权的规制,要求学位授予权的行使应当严格依照法定正当程序作出,违反法定程序的行政行为会被撤销;同时,如果成文法没有对学位授予行为的程序作出规定,高校也要按照正当程序的要求通过制定本校学位授予实施细则来补足程序性要求。有学者认为,此种实施细则的规定系“将行政权介入高校而制定的校规”,属于一种“介入性校规”^[11]。另一方面,作为学位授予的正当程序具有独立的程序价值,并通过公开、回避、告知、说明理由、听取陈述和申辩、送达和对救济权的保障等程序性规定来实现学位授予的实体性公正,促进学位授予秩序的实现以及保障学生获得公平评价的实体正义。

1. 学位授予遵循的正当程序具有全过程性

相对于单一行政行为所应遵循的正当程序而言,学位授予遵循的正当程序具有多元性。“双阶层”的“资格审核”前提下的“法律授权”的学位授予权特征,表明了学位授予权从取得之处就具有审核与授权的多元性,其多元性既表现为参与主体的多元性,也表现为学位授予过程的多个环节。就学位授予参与主体而言,立法机关、行政机关、高校、高校内设学位评定委员会和学位论文答辩委员会以及作为两个委员会成员的专家个体等都参与学位授予过程。就学位授予过程的多环节而言,既包括全国人大常委会和国务院通过法律法规设置学位授予条件以及对高校设置学位授予实施细则的“立法”授权,也包括国务院学位委员

会依法实施学位授权单位和授权点的许可；既包括高校依法获得授权制定学位授予标准而实施的抽象行为，也包括高校通过学位评定委员会和学位论文答辩委员会来实施学位授予的具体行为；既包括高校给予性的学位授予，也包括高校剥夺性学位管理（如高校对已授予学位的撤销与收回）。学位授予主体与环节的多元性使得学位授予具有区分有度的过程性，这就要求对学位授予单位的资格审核、学位授予条件设置、学位授予单位制定学位授予实施细则，高校实施学位授予的评议及对学位的撤销等学位授予实施的全过程都必须遵循正当程序，包括法定的正当程序及高校补充的正当程序。

2. 学位授予遵循正当程序具有程序的差异性

学位授予因参与主体和授予环节的多元性而呈现差异性，包括对学位授予单位的资格审核、学位授予条件的设置、高校设置学位授予实施细则、学位授予的评议、学位证的颁发与撤销等都是学位授予过程不可或缺的环节，这些环节的性质不同，规制各个不同环节的规范性质不同，因而适用的程序性要求也不同。

学位授予呈现多主体参与和多环节的特点，学位授予过程的各个环节都必须遵守正当程序，但是各个阶段适用正当程序的要求和内容因主体及其行为性质的不同而呈现差异性。通过立法设置学位授予条件应当遵守《中华人民共和国立法法》规定的法定程序，正当程序表现为立法程序；对学位授予单位及可授权学科资格的审核必须遵循《中华人民共和国行政许可法》设置的法定许可程序，正当程序也表现为法定程序；高校制定学位授予实施细则应当参照立法程序的主要原则和要求，在授权范围内遵循参与、公开、备案审查等正当程序要求；在缺乏立法对高校实施学位授予评议及撤销规制的前提下，高校制定的学位授予实施细则应当补足学位授予评议与撤销的正当程序，如学位评议、学位证颁发及撤销都应当公开进行、听取当事人陈述和申辩并保障当事人救济的权利。学位授予各个阶段的性质不同，形成了通过规范性文件规制不同阶段行为的程序性要求也不同。例如，国家设置学位授予条件和高校设置学位授予实施细则的立法与准立法程序和规制学位评议、学位证颁发及撤销的程序因行为性质不同导致程序要求不同。此外，即使同为立法性质行为，设置学位授予条件的立法程序与设置学位授予实施细则的“准立法”程序也因立法性质的强度不同而呈现差异性。

四、学位授予权的尊重：司法审查边界

在倡导对学术自由权予以充分保障的现代大学自治理念下，行政权力过度干预学位授予已饱受质疑。而通过个案的司法审查来确立对学生获得公平评价权的保障，无疑是一条有效的进路。面对大量出现的因学位授予引起的行政诉讼，现实的问题不再是司法机关是否应当“介入”，而是“如何”介入的问题，即司法机关对学位授予争议诉讼审查的范围和标准的认定。“双阶层”学位授予权的取得特征，使得学位授予具有行政权力与学术权利的综合属性，从而决定了任何单一性地将学位授予争议纳入或者不可以纳入司法审查范围的论断都具有狭隘性。司法对学位授予权的介入应当保持一种“既审查、又尊重”的态度。

学位授予权包含较为复杂的过程和丰富的内容。有学者依据时序与内容的不同，将学位授予权划分为“学位授予标准设定权、学位评定权和学位证书颁发权”^{[1]56}。厘清学位授予司法审查的边界必须依据学位

授予的不同环节而对其是否纳入司法审查范围作出区分。“双阶层”学位授予即“资格审核”前提下的“法律授权”学位授予，包括对学位授予单位及学科的许可和学位授予权的运行（学位授予标准设定权、高校学位授予标准实施细则制定权、学位评议权、授予或不授予学位决定权以及对已授予学位的撤销权）两个方面的内容。学位授予权的司法审查应当针对不同环节和过程对学位授予权是否纳入司法审查作出区分。

第一，作为学位授予权取得前置环节的“资格审核”即对学位授予单位和学科的行政许可争议应当纳入司法审查范围。依据《学位条例》第八条第二款的规定：“授予学位的高等学校和科学研究机构（以下简称学位授予单位）及其可以授权的学科名单，由国务院学位委员会提出，经国务院批准公布。”学位授予权行使的前提是学位授予单位首先要获得国务院学位委员会关于学位授予单位和可授予学科的许可。行政许可是一种典型的具体行政行为，根据《行政诉讼法》的规定，可依法向人民法院提起行政诉讼。2008年4月20日西北政法大学因不满陕西省学位委员会关于博士学位授予单位立项建设的决定，向陕西省人民政府法制办提起行政复议并被受理，验证了作为前置环节的学位授予单位和学科的许可争议具有可复议性和可诉性。

第二，作为前提环节的学位授予条件和学位授权审核标准的设置因属立法性行为，《行政诉讼法》将其排除在行政诉讼的受案范围之外。依据学位标准的立法定位，将学位标准分为“大学学位”与“国家学位”，其回应了在学位设定标准上大学自治的程度。我国《高等教育法》确立了“国家学位制度”。⁴国家学位制度的一个基本特征就是国家通过立法设定学位授予条件（标准），并且限制高校进行创制性学位授予条件的设置，高校只能在国家立法设定的学位授予标准前提下制定本校学位授予的实施细则。因国家设置学位授予条件及学位授权审核标准属立法性质，因而被排除在行政诉讼受案范围之外。但是根据《行政许可法》的规定，国务院学位委员会印发的《博士硕士学位授权办法》《学位授权审核基本条件》等规范性文件所规定的学位授权审核条件和标准，不得增设违反上位法的条件和标准，否则在涉诉司法审查中，法院可以采取“不予适用”的方式否定其效力。

第三，作为中间环节的学位评议权，如对学位论文的专家外审、学位论文的答辩而引起的争议只能由专家解决，不能直接诉诸行政复议或行政诉讼。学位授予的学术判断不纳入司法审查范围是由学位授予学术判断的性质和特点所决定的。首先，学位授予的学术判断属大学自治权的范畴，司法机关应当予以尊重。“失去了自治，高等教育就失去了精华”^[6]，学位授予的学术判断是大学自治权的重要内容。其次，学位授予的学术判断具有专业性和复杂性使得法院难以审查。高校通过专业性机构的学位评定委员会和专业性人员的专家教授依据专业知识和能力对申请者是否满足学位授予条件独立地作出判断，因而具有专业性。当前我国学位授予标准并不十分细致，学位授予的学术判断因而具有困难性，“意味着教育判断在实体上具有不可替代性，这就决定了很难甚至根本不可能在法律上对学术评定行为进行实体合法性判断。”^[12]事实上，同

⁴参见《中华人民共和国高等教育法》第二十二条，该条第一款规定“国家实行学位制度。学位分为学士、硕士和博士”；第二款规定“公民通过接受高等教育或者自学，其学业水平达到国家规定的学位标准，可以向学位授予单位申请授予相应的学位”。据此，我国学位授予应遵守国家学位标准，而非大学学位标准，从而对国家学位制度进行了诠释。

样作为中间环节的高校制定学位授予实施细则，因其“准立法”的行为性质及其归属于学术自治的范围，也不能单独纳入学位授予争议诉讼的受案范围。

第四，作为结果环节的高校作出授予或者不授予学位的决定以及作为扩展环节的高校对已授予学位的撤销，可以提交司法审查。实践中出现的学位授予争议主要集中于高校学位评定委员会决定不授予学位以及学位授予之后因特定原因的出现（如涉及学位论文、毕业资格论文出现学术不端现象）而撤销已经授予的学位两种情形。在此两种情形下，作出不授予学位和撤销已授予学位具体行政行为的高校因法律授权成为行政主体，另一方当事人成为相对人。

第五，学位授予争议纳入司法审查的审理对象应仅限于程序性审查的限度。作为前置环节的国务院学位委员会对学位授权单位和学科点的行政许可、作为结果环节的高校作出授予或不授予学位的决定以及作为扩展环节的高校对已授予学位的撤销，这三种情形下相对人可提起学位授予争议行政诉讼。但法院对这三种情形的学位授予争议的审查标准一般限于程序审查，而不干预其实体上的学术判断。

理论上存在的对学位授予争议司法审查的认识差异，主要表现为对学位授予争议司法审查对象是否仅及于程序而不及于实体审查的认识差异。一方面，学位授予的司法审查仅及于程序是对实体学术评价专业性与独立性的尊重。学位授予争议仅及于对程序的审查限度已经从作为中间环节的学位评议无法纳入司法审查的证成中获得了确认。“司法之所以对此类行为仅限于程序审查，是由于第一，对于高度专业性、技术性判断法官受到专业知识和经验的局限……；第二，专家集团的判断往往采取合议机制……，更应该得到法官的尊重。”^[13]实践中，通过司法审查实现对学位授予的监督，更多局限于对学位授予单位的评议组成员构成是否合法，是否采用票决制等程序性问题的判断，至于评议本身的内容是否具有正当性则无从审查。其不仅对不授予学位和已授予学位撤销的行为无法进行实体性审查，对作为学位授予权取得前置环节的学位授予单位和学科的资格审核的争议，虽然在理论与立法上没有法院对其进行实体合法性审查的障碍，然而在实践中也主要侧重于对其评议与审核程序的审查。另一方面，价值问题的程序转化。面对保障学生获得公平评价权和尊重学术自由权的两难，司法机关当以审查学位授予权的程序为限。然而，有学者提出不同意见，认为程序只是学术评价的一个方面而不是全部，应当对学位授予争议进行全面性审查，“司法审查范围方面，应选择‘全面审查’模式”^[14]。司法实践中，法院对高校设置诸如“通过英语四六级考试”等条款效力的认定，形式上反映的是高校设置的学位授予实施细则究竟是对法定学位授予条件的细化还是对法定条件的超越的认识争议，实质上反映了法院开始介入对学位授予条件实体性内容的认定。“在一定的条件下，把价值问题转化为程序问题来处理”^[15]。价值内容转化为程序问题便成为应对质疑的路径。

五、基于学位授予权的制度完善：修订《学位条例》

学位授予权事关国家对人才培养质量的控制、高校的办学层次以及作为学生能否取得学位的核心利益，因而是学位制度的基础和核心。从法治化的视域对学位授予权进行性质界定，学位授予权的取得既有因许可而获得“权利”的属性，也有因法律授权而具有“权力”的属性；学位授予权始终面临着既要保护学

位授予单位的学术自主权,又要保障学生获得公正的学术评价的两难,从而衍生出学位授予权具有行政权力的基本属性却又兼具有学术权利的品格。学位授予及学位制度的完善,应当以学位授予权性质的界定为基础,以《学位条例》在实施中存在的问题为导向,面向我国学位制度改革的实践,尽快出台《中华人民共和国学位法》(以下简称“《学位法》”),促进《学位条例》的修订完善。

“世界上最著名的一个法律学制度从一部‘法典’(Code)开始,也随着它而结束。”^[16]法典最基础的功能就是其具有天然的体系化的功能,这可以从法典的形成以及法典所具有的位阶中得到验证。“大陆法系的法学家不仅将体系化视为法学科理性与科学的象征,还笃定地认为,惟有体系化才能维护法秩序的安定和正义。”^[17]就学位制度而言,作为法典的《学位法》亦具有促进我国学位制度体系化的制度功能。首先,现有学位制度的规则具有非一致性的缺陷,急需《学位法》来实现其体系化。如关于学位授予权性质究竟是“权利”还是“权力”问题。《教育法》规定“对受教育者颁发相应的学业证书”是高校享有的九项“权利”之一;而《教育法》规定我国学位制度为“国家实行学位制度”的性质,以及《学位条例》规定学位由“国务院授权”的高等学校和科研机构授予,又可推导出学位授予权具有“权力”的性质。类似的情形还有对作为行政权力的学位授予权的取得究竟是因“法律法规授权”取得还是因“国务院授权”取得的非一致性。这种非一致性不仅使学界对学位授予权的性质产生认识的差异,也影响了学位制度的整体功能。其次,我国现有的《学位条例》是1980年全国人大常委会制定的法律,不仅所采用的“条例”这一名称与其法律的身份不符合,其大多数内容也已不能完全满足我国学位制度的改革实践和现实需要,亟待将《学位条例》修改为《学位法》,并以学位授予权为核心,对其相关内容做出修订完善。

1.明确学位授予权作为“资格审核”下之法律授权的性质,避免引起歧义

建议增加规定:“高等学校等学位授予单位对学位的授予、撤销等活动,适用本法。”并将《学位条例》第八条修订为:“硕士学位、博士学位,由国务院学位委员会审核的高等学校授予;学士学位,由省级学位委员会审核的高等学校授予。”

2.明确学位授权资格审核的基本条件,完善学位授权审核程序

目前我国实行国家学位制度,作为行政许可性质的资格审核权力,属于国家独享。但是学位委员会行使该项权力应当符合《行政许可法》有关审核条件设定及相关程序的规定。目前《学位条例》对此并无明确规定,而是由国务院学位委员会印发《博士硕士学位授权办法》《学位授权审核基本条件》等规范性文件的形式加以规定。建议在国家立法中直接增加规定学位授权审核基本条件与相关程序,要强调学位授权审核主要是对学术水平的判断和审核,并明确规定在学位授权审核过程中有关信息公开、专家及申请单位参与、听取意见等正当程序的要求,从而充分保障评价和审核过程及结果的公平、公正和公开。

3.完善学位授予条件与程序,明确学位授予单位实施细则的法律地位

以学位授予权具有的行政权力与学术权利的双重性质为基础,在遵循国家学位制度理念下,建立国家立法设定学位授予基本条件与高校设置学位授予实施细则的学位授予规则的分工机制。高校既要有一定的学术自由,其制定的细化规则也要以国家设置的最低标准为指引,防止设置过分苛刻的授予条件。因此,

建议在明确了学士、硕士、博士学位授予的基本条件和程序之后增加规定：“学位授予单位可以依据本法规定的学位授予条件和程序，结合本单位实际，制定本单位学位授予的实施细则。”“学位授予单位制定学位授予实施细则可以对申请者应具有的课程成绩、论文标准等提出要求，但不能创设新的学位授予条件。”在学位授予程序的规定中，除了明确学位申请人的申请、答辩及学位评定委员会的审查与批准程序等之外，还应当对学位评定委员会作出不授予学位决定的，明确规定告知、说明理由、听取意见等正当程序的要求。

4. 完善有关学位撤销的规定

《学位条例》第十七条规定了学位撤销的条件为“舞弊作伪等严重违反本条例规定的情形”，但实践中学位被撤销多数是由于学位取得者学术不端现象被发现，其规定的撤销程序也不应当仅限于“经学位评定委员会复议”的单一性程序。建议将该条修改为“学位授予单位对已经授予的学位，如发现有学术不端、舞弊作伪等情形，不符合学位授予条件的，经学位评定委员会复议，对已授予的学位予以撤销”。同时，增加规定“学位评定委员会作出撤销已授予学位的决定，应当遵循正当程序，告知当事人撤销决定，应当向当事人说明理由，听取当事人的陈述和申辩，保障当事人申诉、复议和诉讼等获得受救济的权利”。

5. 增加国务院对已批准授予学位单位资格撤销的救济

学位授予单位实施动态管理，对已获得许可的学位授予单位，经审查不再符合《国务院学位委员会关于审定学位授予单位的原则和办法》、不能保证所授学位的学术水平的，可以撤销。从学位管理来说对已批准授予学位的单位学位授予资格的撤销具有合理性，但是应当建立国务院对已批准学位授予单位资格撤销的程序规制。建议增加规定“国务院对学位授予单位资格的撤销，应当遵循正当程序原则，向被撤销学位的单位说明理由，并保障其享有申诉、复议和诉讼的合法权利。”

综上，修订《学位条例》，推动我国学位制度的立法完善，应以学位授予权兼具学术权利与行政权力的性质界定为基础，充分把握大学自主权与国家监管权之间的界限划分，体现自治与法治之间的平衡，明确学位授予权资格审核及其行使的整个过程都应遵循的基本条件及正当程序。然而，因受到《学位条例》现有体例、结构等方面的局限性，唯有以完善《学位条例》为基础，以我国学位制度改革实践中的问题为导向，推动更具有体系化的《学位法》的出台，才是完善我国学位制度的根本出路。

参考文献

- [1] 周慧蕾. 高校学位授予权研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016.
- [2] 周光礼. 论学位授予行为的法律性质[J]. 科技进步与对策, 2004(3).
- [3] 石正义. 法理学视野下的学位授予权[J]. 湖北社会科学, 2005(10).
- [4] 谢海定. 作为法律权利的学术自由权[J]. 中国法学, 2005(6): 16-32.
- [5] 博登海默. 法理学——法律哲学与法律方法[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1999: 199.
- [6] 布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 王承绪, 郑继伟, 张维平, 等, 译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001: 31.
- [7] 哈贝马斯. 在事实与规范之间: 关于法律和民主法治国的商谈理论[M]. 童世骏, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2003: 4.

- [7] DAVIS K C. Discretionary justice[M]. University of Illinois Press, 1971: 3.
- [9] 丹宁勋爵. 法律的正当程序[M]. 李克强, 杨百揆, 刘庸安, 译. 北京: 法律出版社, 2015: 2.
- [10] 最高人民法院行政审判庭. 中国行政审判指导案例: 第3卷[M]. 北京: 中国法制出版社, 2013: 128.
- [11] 朱芒. 高校校规的法律属性研究[J]. 中国法学, 2018(4).
- [12] 姚金菊. 学位制度的正当程序研究[J]. 学位与研究生教育, 2013(12).
- [13] 江必新. 司法审查强度问题研究[J]. 法治研究, 2012(10).
- [14] 黄厚明. 高校学位授予案件司法审查进路研究: 基于两种法律性质定位的考察[J]. 高教探索, 2017(5).
- [15] 季卫东. 法律程序的意义[M]//法治秩序的构建. 北京: 中国政法大学出版社, 1999.
- [16] 茨威格特, 克茨. 比较法总论[M]. 潘汉典, 米健, 高鸿钧, 等, 译. 北京: 法律出版社, 2003: 109.
- [17] 梅因. 古代法[M]. 高敏, 瞿慧虹, 译. 北京: 商务印书馆, 1984: 1.

(选自《学位与研究生教育》2018年第11期)